

Coyuntura actual del presupuesto del Sistema General de Regalías - bienio 2015 – 2016

Los ingresos por regalías para el bienio 2015-2016 se podrían ver reducidos en \$5,4 billones, afectando sustancialmente la financiación de proyectos para las regiones y de sus entes territoriales a través de los fondos de inversión.

Las regalías son la contraprestación económica que pagan al Estado colombiano las empresas que explotan recursos naturales no renovables, en el suelo y subsuelo del territorio nacional, tales como hidrocarburos (petróleo y gas) y minerales (combustibles, metálicos, no metálicos, preciosos y piedras preciosas).

Los recursos se presupuestan cada dos años, a través de un presupuesto de caja, elaborado a partir de un Plan de Recursos proyectado a 10 años y distribuido

para cumplir con las inversiones, el ahorro y el funcionamiento, de acuerdo con lo establecido en el artículo 74 de la Ley 1530 de 2012. Este documento evalúa si el presupuesto de regalías es consistente con el comportamiento de las variables de mercado, insumo fundamental de la proyección de los ingresos de regalías. La principal conclusión es que a la fecha, el presupuesto del Sistema General de Regalías (SGR) 2015-2016 puede presentar un menor recaudo en cerca de \$5,43 billones, debido a la continua caída de los precios del petróleo el cual se proyecta para el 2016 con un promedio de USD35 por barril, razón por la cual, el Gobierno se encuentra en mora de hacer el reajuste correspondiente mediante acto administrativo.

El comportamiento de los ingresos al Sistema General de Regalías¹ depende de: i) la producción de hidrocarburos y minería en el país, ii) el canon o porcentaje de regalías por explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad nacional² y iii) el precio de liquidación; este último está determinado por los precios internacionales, el costo de transporte y la tasa de cambio. En el corto plazo, las variables que impactan las proyecciones de ingresos son los precios internacionales y la tasa de cambio.

El presupuesto del SGR previsto para el 2012 y el bienio 2013-2014 no presentó mayores diferencias respecto del recaudo efectivo, dado que el comportamiento del precio de petróleo WTI y de la Tasa Representativa de Mercado, TRM, correspondió a las proyecciones estimadas por el Gobierno Nacional para esos años, como se observa a continuación.

Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República

Gloria Alonso Másmela
Vicecontralora General de la República

Gloria Patricia Rincón Mazo
Contralora Delegada para Economía y Finanzas

Alejandro José Ovalle Gont
Director de Estudios Macroeconómicos

Sandra Lucero Rodríguez Samacá
Contralora Delegada Intersectorial de Regalías

Mónica Alejandra Vargas Ortega
Profesional Grupo Macro de Control Fiscal de Regalías
Elaboración de este documento

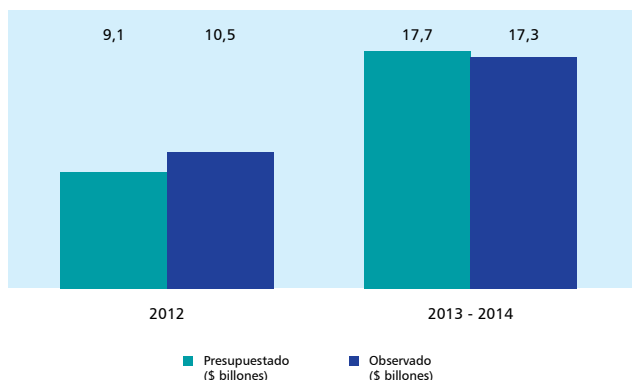
Rossana Payares Altamiranda
Directora Of. de Comunicaciones y Publicaciones

Néstor Adolfo Patiño Forero
Diseño y Diagramación

- 1 Los recursos entran al sistema General de regalías una vez han sido registrados y liquidados en boca de pozo y en boca de mina, por las entidades competentes (ANH y ANM), conforme a lo previsto en la Ley 1530 de 2012, Título III Ciclo de Regalías.
- 2 Ley 756 de 2002. Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones.

Gráfico 1

Presupuesto Vs Recaudado Efectivo 2012-2014

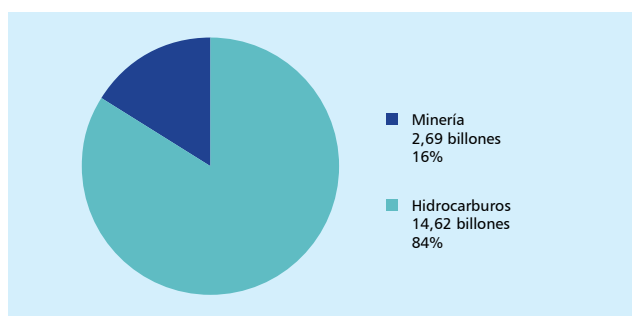


Elaboración: Grupo interno de Trabajo para la Vigilancia y el Control Fiscal Macro - Regalías CGR.

Para el bienio 2013 – 2014 se proyectaron ingresos por \$17,72 billones, de los cuales el 81,95% correspondieron a regalías por hidrocarburos por valor de \$14,52 billones y 18,05% a regalías por minería, equivalentes a \$3,19 billones. Los recursos de regalías recaudados efectivamente, de acuerdo al cierre presupuestal, ascendieron a \$17,32 billones, es decir 2,29% menos que lo presupuestado.

Gráfico 2

Recaudo Efectivo 2013-2014.



Fuente: Decreto de cierre 722/2015
Elaboró: Grupo interno de Trabajo para la vigilancia y el control fiscal Macro - Regalías CGR

Este menor ingreso se explicó por el comportamiento de la producción minera. Según la Agencia Nacional de Minería (ANM), la producción real de carbón y de níquel, que representan cerca del 90% de los ingresos de minería, estuvo 14% y 7% respectivamente por debajo de lo estimado.

Para el bienio 2015-2016, el presupuesto de ingresos de regalías tuvo lugar en un escenario de alta volatilidad de los precios del petróleo y la TRM, debido a factores económicos, sociales y políticos a nivel mundial, ocasionando incertidumbre sobre el recaudo proyectado.

Contexto económico y supuestos del presupuesto del Sistema General de Regalías (SGR) 2015-2016

Para el bienio 2015-2016³, el Plan de Recursos⁴ estructurado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Minas y Energía estimó la proyección de ingresos por regalías a 10 años, de acuerdo con los siguientes supuestos:

- La producción de hidrocarburos (gas y petróleo) y minería en el país, llevada a cabo por el Ministerio de Minas y Energía, en concordancia con la información de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Agencia Nacional de Minería.
- El precio del barril del petróleo (USD/Barril) para 2015 y 2016, conforme a los estudios y análisis del Comité Minero-Energético de Regla Fiscal.
- La tasa de cambio en Colombia (Tasa Representativa del Mercado, TRM) con base en la información de los supuestos macroeconómicos de la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

Precio del Barril de Petróleo – WTI

Los precios del barril de petróleo pasaron de un promedio anual de USD92,35 en el 2014 a USD48,93 en el 2015, como consecuencia de los altos inventarios, la caída en la demanda y las fuentes alternativas de energía. Por un lado, se presentó una contracción en la demanda de crudo de China, como resultado de un menor crecimiento económico, y en la de Estados Unidos debido a la implementación de tecnologías de producción no convencional como el fracking y el cavado horizontal, que modificaron el escenario económico mundial bajo la premisa de la autosuficiencia energética.

De otro lado, se registró una mayor oferta debido a que Rusia alcanzó la máxima producción con 10,83 millones de barriles por día, al tiempo que Estados Unidos logró llegar a 9,33 millones de barriles por día y comunicó la decisión de eliminar la prohibición a la exportación de petróleo vigente desde hace 40 años. De igual manera, Irak aumentó su producción y los países productores que no pertenecen a la OPEP⁵ reportaron 65,21 millones de barriles por día, también en máximos históricos⁶. Sumado a lo anterior, el sector se ha visto

³ Ley 1744 de 2014.

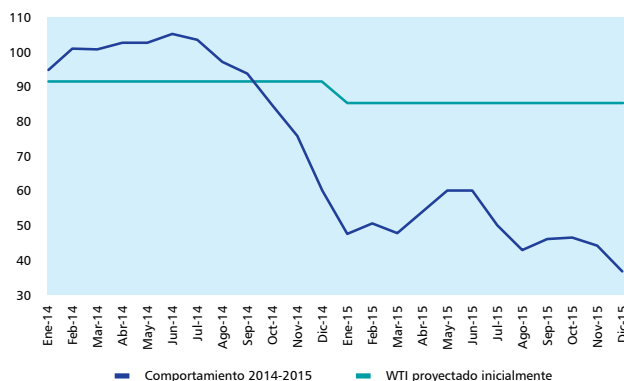
⁴ Plan de recursos 2015-2024 elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a partir de los Datos de producción de hidrocarburos y minería suministrados por el Ministerio de Minas y Energía.

⁵ Organización de Países Exportadores de Petróleo.

⁶ OPEP.

afectado por las tensiones políticas entre Arabia Saudita e Irán por el liderazgo regional, generando turbulencias en las bolsas orientales, presionando llevando el precio del barril por debajo de los USD30.

Gráfico 3
Precio del barril de crudo 2014-2015(USD/barril)



Fuente: Sociedad Nacional de Minería
Estadísticas – Indicadores – Precios Petróleo y Plan de Recursos 2015-2024

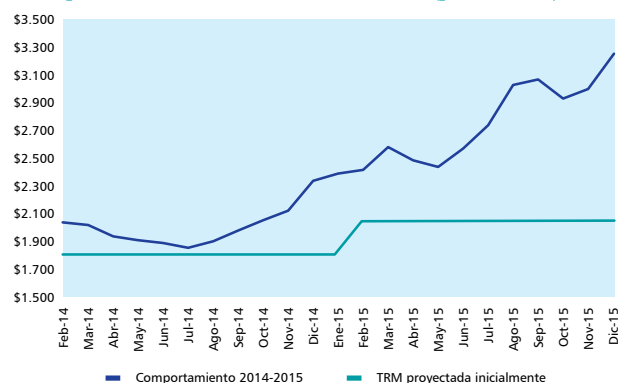
El comportamiento del precio del petróleo en 2015 fue similar al del año 2005, cuando el mercado mantuvo precios promedio de USD51,16 por barril y llegó a límites inferiores de USD38,24⁷. A comienzos del 2016 el crudo ha estado por debajo de las cifras observadas en diciembre de 2008, donde la cotización del barril descendió hasta los USD31,4 el más bajo que se ha registrado en los últimos 10 años.

Para el bienio 2015-2016 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su Plan de Recursos esperaba que se mantuviera un promedio de USD85 por barril, sin embargo, el precio observado dio lugar a una diferencia negativa de USD36,1 frente a la proyección.

Tasa Representativa del Mercado –TRM

El presupuesto del bienio 2015-2016 se proyectó con una tasa de cambio promedio de \$2.050 por dólar en los dos años. Sin embargo, el precio del dólar presentó un alza de \$745,8 por dólar, al pasar de un promedio de \$2.000,7 en 2014 a \$2.746,5 en 2015, alcanzando un máximo histórico de \$3.244,5 por dólar promedio mes. La depreciación de la tasa de cambio ha reflejado la caída en los términos de intercambio debido a la reducción de precios del petróleo. Igualmente, las decisiones recientes de la FED implicarían en perspectiva mayor devaluación de la tasa de cambio para el conjunto de economías emergentes.

Gráfico 4
Tasa Representativa del Mercado 2014-2015(pesos/USD)



Fuente: Banco de la República - Plan de Recursos 2015-2024

La Producción de Hidrocarburos (Petróleo y Gas) y Minería

Petróleo

La Agencia Nacional de Hidrocarburos proyectó que para el bienio 2015-2016 la producción de crudo estaría en promedio/año en 1.029 Kbpd para el 2015 y en 1.094 Kbpd para el 2016⁸. Esta proyección se incluyó en el Plan de Recursos del SGR, a pesar de que la Asociación Colombiana de Petróleo aseguró que la meta del millón de barriles diarios no se podría lograr por factores como la mala exploración que vive el país, la situación internacional y la oleada terrorista que afectó la infraestructura petrolera⁹. A septiembre de 2015, la producción fiscalizada de petróleo registró un promedio diario de 1.009 Kb¹⁰, por debajo en 20kbpd de la cifra presupuestada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 10 de julio de 2015 en su Plan de Recursos 2015-2024.

Gas

Para el presupuesto del bienio 2015-2016, el recaudo de regalías proveniente del gas se calculó bajo el supuesto de una producción diaria de 217 kbpd, que representa 1.218 millones de pies cúbicos promedio día (mpcd). De acuerdo con los reportes publicados en proceso de validación por la ANH, a septiembre de 2015 la producción promedio diaria se encuentra en 1.028 mpcd¹¹. A esa fecha, la producción promedio estaría en 210 mpcd por debajo del proyectado en el Plan de Recursos 2015-2024 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

7 Precio del Barril de Petróleo WTI al 24 de agosto de 2015.

8 Plan de Recursos 2015-2024 – Exposición de motivos, Ley 1744 de 2014.

9 <http://revistapetroleoygas.co/no-sera-posible-alcanzar-el-millon-de-barriles-diarios-de-crudo-dice-acp/>

10 ANH – Cifra en proceso de validación.

11 Equivale a 1.046 miles de pies cúbicos.

Minería

De los minerales extraídos en el país, el carbón representa aproximadamente el 84% de ingresos por regalías en este segmento. Para el año 2015 la Agencia Nacional de Minería –ANM– proyectó una producción de 105,5 millones de toneladas, supuesto bajo el cual se proyectó el presupuesto de recaudo de regalías (Ley 1744 de 2014). Para el primer trimestre de esta vigencia, se ha reportado en el SIMCO (Sistema de Información Minero Colombiano) una producción de 23,23 millones de toneladas, 22% del total proyectado. Para el año 2016, la ANM proyectó obtener una producción de carbón de 109,2 millones de toneladas.

En síntesis, el contexto del sector minero no ha sido favorable como consecuencia del exceso de oferta global, la debilidad de la demanda, y el consecuente desplome de precios de cotización de los minerales.

Seguimiento al cumplimiento del presupuesto del SGR 2015-2016.

El presupuesto de ingresos del SGR para el bienio 2015-2016 se programó originalmente en \$17,47

billones. Sin embargo, esa cifra alcanza los \$24,38 billones si se le adicionan los \$6,91 billones correspondientes a: i) desahorro aplicado al FAE (\$353.823 millones), ii) rendimientos financieros (\$400.000 millones), iii) mayor recaudo de 2012 (\$1,42 billones), y iv) disponibilidad inicial resultado del cierre del bienio anterior (\$4,73 billones).

Este escenario se enmarcó en las proyecciones de ingresos estimados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, teniendo como supuestos que la tasa de cambio promedio anual para este bienio fuera de \$2.050 por dólar, y que el petróleo (WTI) cotizara en el mercado a un promedio de USD85 por barril.

Con el comportamiento observado de estas variables en 2015, y manteniendo las proyecciones de la producción establecidas en el Plan de Recursos 2015-2024¹², el modelo financiero para el seguimiento y monitoreo de los ingresos del SGR de la Contraloría General de la República, se proyectó el impacto de la coyuntura actual sobre el presupuesto general de regalías, bajo los supuestos para el 2016 de un precio promedio para el crudo de USD35 por barril y una TRM de \$3.143,20¹³. A continuación se muestran los resultados:

Cuadro 1

Impacto Coyuntural Sobre el Presupuesto Apropriado Cifras en Millones de Pesos

Presupuesto 2015 - 2016	Presupuesto apropiado	Nueva proyección	Reducción
Ingreso	24.380.032	18.952.977	-5.427.055
Hidrocarburos	14.308.416	7.394.467	-6.913.949
Minería	3.161.786	4.648.681	1.486.894
Otros ingresos y adiciones	6.909.829	6.909.829	0
Gasto	24.380.032	18.952.977	-5.427.055
Funcionamiento	1.430.889	1.159.537	-271.353
Fondos de inversión	12.560.849	9.719.260	-2.841.588
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	2.985.134	2.472.278	-512.857
Fondo de Desarrollo Regional	3.713.307	2.781.814	-931.493
Fondo de Compensación Regional	5.862.408	4.465.169	-1.397.239
Asignaciones directas	4.122.838	3.540.655	-582.183
Río Grande Magdalena	118.136	91.001	-27.135
Fondos de Ahorro	6.147.320	4.442.524	-1.704.795
Fondo de Ahorro y Estabilización	4.282.065	3.090.126	-1.191.939
Fondo de Ahorro Pensional Territorial	1.865.255	1.352.398	-512.857

Fuente: Estimaciones realizadas Grupo de Vigilancia Fiscal Macro Regalías – CGR. - Modelo Financiero

12 Realizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en conjunto con el Ministerio de Minas y Energía.

13 Banco de la República, <http://www.banrep.gov.co/es/resultados-mensuales-expectativas-analistas-economicos> - Enero de 2016.

Según las cifras observadas en 2015 y los supuestos para el 2016, los ingresos por regalías para el bienio 2015-2016 se podrían ver reducidos en \$5,4 billones, pasando de \$24,38 billones a \$18,95 billones, afectando sustancialmente la financiación de proyectos para las regiones y de sus entes territoriales a través de los fondos de inversión (FDR, FCR, FCTec) con una reducción de \$2,84 billones y de las asignaciones directas de \$582.183 millones. Por su parte, los fondos de ahorro (FONPET Y FAE) tendrán un ahorro inferior en \$1,70 billones al presupuestado. Es importante tener en cuenta que un ajuste de US\$ 5.4 billones representa el 30.8% del presupuesto originalmente asignado al SGR para el bienio 2015-2016.

Bajo este panorama, los departamentos más afectados por menores inversiones y asignaciones directas serían Meta en \$223.419 millones y Antioquia, Córdoba, Bolívar, Nariño, Cesar y Boyacá con reducciones en la distribución de los ingresos por regalías en más de \$140.000 millones en promedio.

En el cuadro 2, se detallan los recursos asignados a través de los fondos de inversión a las Gobernaciones y Municipios de cada departamento por la Ley 1744 de 2014¹⁴ y sus respectivas adiciones, realizadas por el Decreto 722 de 2015¹⁵; las mismas asignaciones, pero bajo el efecto de las variaciones de la tasa de cambio (TRM) y del precio del barril de petróleo (WTI); y por último, la reducción generada por estas variaciones respecto a las asignaciones iniciales.

Cuadro 2

*Reducción de Recursos por Departamento – Fondos de Inversión y Directas.
Inversión 2015-2016 - Cifras en Millones de Pesos.*

Departamento	Recursos asignados	Recursos proyectados Cambio WTI-TRM	Variación	%
Meta	1.401.113	1.177.694	-223.419	-15,9
Antioquia	892.858	702.562	-190.296	-21,3
Córdoba	876.407	695.836	-180.571	-20,6
Bolívar	858.504	678.006	-180.498	-21,0
Nariño	720.157	559.656	-160.500	-22,3
Cesar	807.827	658.762	-149.065	-18,5
Boyacá	684.299	542.456	-141.843	-20,7
La Guajira	702.967	565.681	-137.286	-19,5
Magdalena	636.036	499.154	-136.882	-21,5
Valle del Cauca	581.205	450.038	-131.167	-22,6
Huila	679.072	548.552	-130.520	-19,2
Cauca	567.472	438.481	-128.990	-22,7
Sucre	601.720	477.786	-123.934	-20,6
Cundinamarca	537.626	417.476	-120.150	-22,3
Santander	639.791	520.391	-119.400	-18,7
Norte de Santander	533.899	417.714	-116.185	-21,8
Chocó	476.103	371.219	-104.884	-22,0
Casanare	598.737	494.572	-104.166	-17,4
Bogotá D.C.	396.505	303.089	-93.416	-23,6
Atlántico	381.289	294.112	-87.176	-22,9
Putumayo	433.211	347.205	-86.005	-19,9
Tolima	420.366	337.004	-83.362	-19,8
Caquetá	339.382	262.471	-76.911	-22,7
Arauca	364.717	296.461	-68.256	-18,7
Guaviare	211.570	163.637	-47.933	-22,7
Risaralda	193.868	148.925	-44.943	-23,2
Caldas	185.634	143.534	-42.101	-22,7
Amazonas	174.248	133.953	-40.295	-23,1
Vaupés	151.778	117.112	-34.667	-22,8
Vichada	148.951	115.243	-33.708	-22,6
Guainía	145.134	112.320	-32.815	-22,6
Quindío	139.595	107.057	-32.538	-23,3
Archipiélago de San Andrés	141.731	110.304	-31.427	-22,2
Corporaciones	49.166	42.224	-6.943	-14,1
Recursos por distribuir nuevos descubrimientos	10.746	9.228	-1.517	-14,1
Total	16.683.687	13.259.916	-3.423.771	-20,5

Fuente: Estimaciones realizadas Grupo de Vigilancia Fiscal Macro Regalías, CGR - Modelo Financiero.

14 Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio 2015 – 2016.

15 Por el cual se realiza el cierre presupuestal de la vigencia 2013 – 2014 y se adelantan los ajustes al presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2015 – 2016.

Conclusiones

Por último, en la coyuntura actual, y bajo los supuestos previstos para el año 2016, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podría llegar a aplicar el artículo 48 de la Ley 1530 de 2012, referente al desahorro del Fondo de Ahorro y Estabilización –FAE– sobre su saldo de la vigencia anterior, en aproximadamente \$720.000 millones, de acuerdo a la siguiente condición:

$$\text{Si } Y^*_{(SGR)} < \sum_{y^*_{(SGR)}=2015}^{2016} (\text{FCR, FDR, FCTeI, AD, Fonpet}) \Rightarrow \text{F AE desahorra 10\%}$$

Donde

$Y^*_{(SGR)}$	Ingresos del Sistema General de Regalías Proyectados 2015-2016
FCR	Fondo de Compensación Regional
FDR	Fondo de Desarrollo Regional
FCTeI	Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación
AD	Asignaciones Directas
Fonpet	Fondo de Ahorro Pensional Territorial

En el transcurso del bienio 2015-2016 el presupuesto proyectado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público MHCP no ha logrado cumplirse debido a que las proyecciones con las que fue elaborado difieren significativamente de las variables que reporta el mercado, en especial frente a los precios del petróleo y la tasa representativa del mercado.

- El pasado 26 de enero, el MHCP anunció una revisión del Plan Financiero que supone un recorte a los recursos del presupuesto del Gobierno Nacional Central, como resultado de suponer un precio del crudo WTI de USD35.
- Hasta el momento, el MHCP ha efectuado un ajuste al presupuesto del SGR con un aplazamiento mediante el Decreto 1450 de 2015 de \$4,97 billones¹⁶. Sin embargo, la CGR estima que a la fecha el presupuesto del SGR registra un desfase de \$5,43 billones debido a la continua caída en los precios del petróleo, pasando de un presupuesto de ingresos 2015-2016 de \$17,47 billones a \$12,04 billones, razón por la cual es conveniente que el Gobierno realice un recorte sobre el presupuesto proyectado.
- De esta coyuntura, el mayor impacto se registra en la inversión de las regiones, quienes deberán efectuar recortes cercanos a los \$3,43 billones¹⁷ que afectan principalmente a los departamentos de Meta, Antioquia, Córdoba, Bolívar, Nariño, Cesar y Boyacá, con reducciones en más de \$140.000 millones. ■



Foto: AgenciaUN

16 El aplazamiento sólo aplica al presupuesto financiado con ingresos corrientes del bienio 2015-2016, por lo que se deben excluir del aplazamiento las apropiaciones que dependan de los ingresos por concepto de rendimientos financieros, del desahorro del FAE, el saldo del mayor recaudo 2012, la disponibilidad inicial del bienio 2015-2016 y otras apropiaciones que ya se encuentran respaldadas con recursos en caja en la Cuenta Única del Sistema General de Regalías.

17 Reducción en Asignaciones Directas y Fondos de Inversión (FCR, FDR, FCTec).